

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Paradigma baru pengelolaan barang milik negara/aset negara telah memunculkan optimisme baru dalam penataan dan pengelolaan aset negara. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pasal 3 ayat 1, bahwa Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Pengelolaan aset daerah yang lebih profesional dan modern dengan mengedepankan *good governance* diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah. Pengelolaan aset negara/daerah tidak lagi sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset negara/daerah, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset.

Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset negara/daerah mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas (keuangan negara).

Regulasi terbaru tentang pengelolaan barang milik negara/daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Latar belakang munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 adalah bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai dasar hukum pengelolaan barang milik daerah selama ini masih memiliki banyak kekurangan.

Beberapa kekurangan tersebut diantaranya adalah belum adanya aturan khusus mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah yang meliputi sewa barang milik negara/daerah, kerja sama pemanfaatan, maupun barang milik negara yang terletak di luar negeri. Selain itu, masih terdapat multitafsir terutama dalam hal Badan Layanan Umum (BLU) dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 sebagaimana yang telah direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tidak sesuai dengan dinamika pengelolaan barang milik negara/daerah sekarang. Oleh karena itu, diperlukan penyempurnaan atas peraturan tentang pengelolaan barang milik negara/daerah. Hal ini juga didukung oleh temuan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta adanya kasus-kasus kecurangan terkait pengelolaan barang milik negara/daerah.

Pertanggungjawaban atas barang milik daerah menjadi sangat penting ketika pemerintah wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam bentuk laporan keuangan

yang disusun melalui suatu proses akuntansi atas transaksi keuangan, aset, hutang, ekuitas dana, pendapatan dan belanja, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungan. Aset tetap atau barang milik daerah merupakan salah satu faktor yang paling strategis dalam pengelolaan keuangan daerah. Pada umumnya, nilai aset tetap daerah merupakan nilai yang paling besar dibandingkan dengan akun lain pada laporan keuangan. Keberadaan aset tetap sangat mempengaruhi kelancaran roda pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu, sistem pengendalian intern atas manajemen/pengelola aset tetap daerah harus handal untuk mencegah penyimpangan yang dapat merugikan keuangan daerah (BPK RI, 2010).

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 39 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pasal 1 ayat 2, Barang Milik Daerah (BMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Yang dimaksud barang dalam hal ini adalah benda dalam berbagai bentuk dan uraian, yang meliputi bahan baku, barang setengah jadi, barang jadi/peralatan, yang spesifikasinya ditetapkan oleh pengguna barang/jasa. Sedangkan yang dimaksud dengan perolehan lainnya yang sah adalah barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 juga menjelaskan bahwa pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi: perencanaan kebutuhan dan

penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Pemerintah pusat/daerah harus melaksanakan setiap siklus pengelolaan barang milik negara/daerah sesuai dengan prosedur pengelolaan barang milik negara/daerah yang diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku, agar tercipta keteraturan dalam pengelolaan barang milik negara/daerah secara keseluruhan.

Pengertian lebih rinci dan teknis mengenai barang milik daerah dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Penggunaan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 untuk menjelaskan secara teknis tentang barang milik daerah mengacu kepada pasal 110 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 bahwa sebelum terbitnya peraturan pelaksanaan yang baru maka peraturan pelaksanaan yang lama masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan.

Barang milik daerah memiliki fungsi yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah, tetapi dalam pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah bukan hal yang mudah, seringkali terdapat berbagai persoalan aset daerah. Hal ini terbukti dari masih banyaknya pengecualian kewajiban atas nilai aset pemerintah daerah dalam opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam pengelolaan aset terutama dari sisi penatausahaan yang mencakup pembukuan, inventarisasi, serta pelaporan sehingga Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dari BPK menemukan adanya kelemahan dalam pengelolaan aset.



Sistem penatausahaan juga harus dapat memenuhi kebutuhan manajemen pemerintah di dalam perencanaan pengadaan, pemeliharaan, maupun penghapusan. Berdasarkan data diatas, pengelolaan barang milik daerah merupakan suatu yang harus dilaksanakan dengan baik agar dapat memberikan gambaran tentang kekayaan daerah, adanya kejelasan status kepemilikan, pengamanan barang daerah, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan pemanfaatan aset daerah yang ada, serta dapat digunakan untuk dasar penyusunan laporan keuangan.

Meskipun telah didukung dengan perangkat perundang-undangan yang digunakan sebagai acuan dan kekuatan hukum dalam pengelolaan barang milik daerah, pada pelaksanaannya masih banyak dijumpai permasalahan dan kesulitan yang menghambat kelancaran pengelolaan barang milik daerah. Salah satu permasalahan yang sering muncul dalam pengelolaan barang milik daerah adalah pada kegiatan penatausahaan barang milik daerah. Penatausahaan menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tertibnya penatausahaan barang milik daerah dapat sekaligus mewujudkan pengelolaan barang milik daerah yang tertib, efektif, dan optimal.

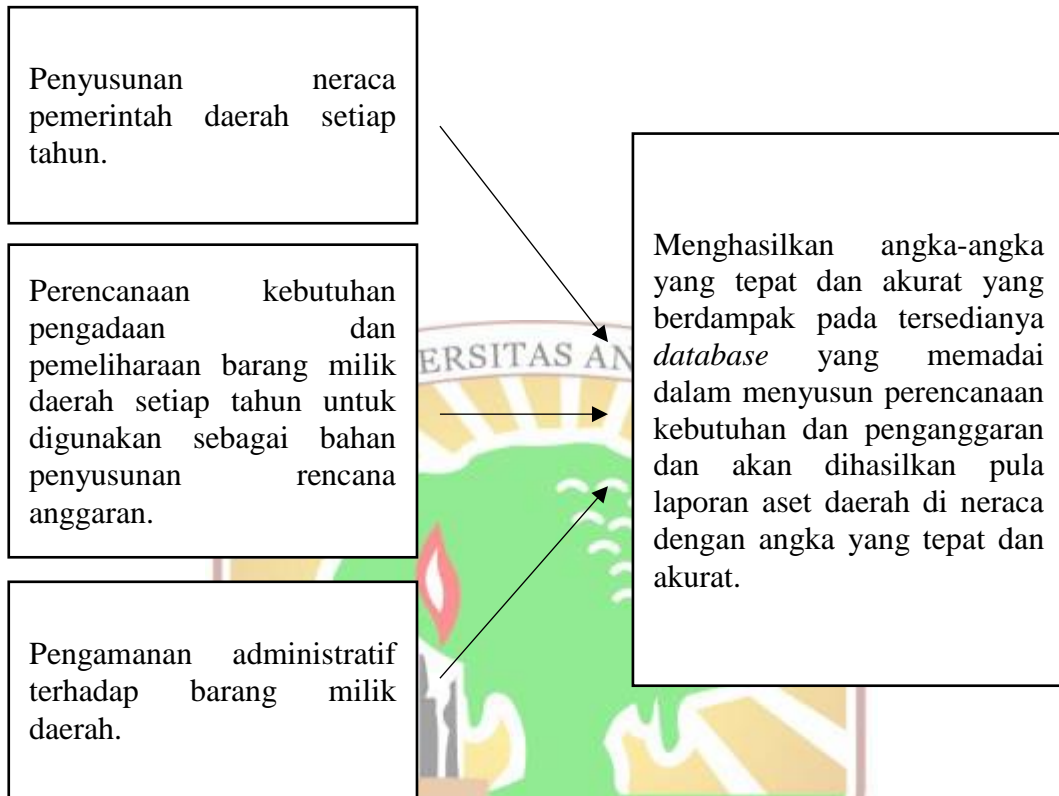
Barang milik daerah yang berada di bawah penguasaan pengguna barang/kuasa pengguna barang harus dibukukan melalui proses pencatatan dalam Daftar Barang Kuasa Pengguna (DBKP) oleh kuasa pengguna barang, Daftar Barang Pengguna (DBP) oleh pengguna barang dan Daftar Barang Milik Daerah (DBMD) oleh pengelola barang. Proses inventarisasi, baik berupa pendataan,

pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan barang milik daerah merupakan bagian dari penatausahaan. Hasil dari proses pembukuan dan inventarisasi diperlukan dalam melaksanakan proses pelaporan barang milik daerah yang dilakukan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, dan pengelola barang.

Hasil penatausahaan barang milik daerah digunakan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah daerah, perencanaan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan barang milik daerah yang secara langsung akan menjadi bahan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan pengamanan administratif terhadap barang milik daerah. Dengan penatausahaan secara tertib, maka akan dihasilkan angka-angka yang tepat dan akurat yang berdampak pada tersedianya *database* yang memadai dalam menyusun perencanaan kebutuhan dan penganggaran dan akan dihasilkan pula laporan aset daerah di neraca dengan angka yang tepat dan akurat. Tujuan penatausahaan barang milik daerah digambarkan sebagaimana pada Gambar 1.1.

Sebagai lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan professional yang dibentuk oleh pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, BPK bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pada hasil pemeriksaan BPK atas pemeriksaan LKPD, salah satu permasalahan yang sering terjadi pada pemerintah daerah adalah rendahnya akurasi data aset daerah, sehingga BPK tidak mendapat keyakinan yang memadai terhadap nilai aset yang ditampilkan dalam neraca.

Gambar 1.1  
Tujuan Penatausahaan Barang Milik Daerah



Sumber: Sumini (2010) Penatausahaan Barang Milik Daerah

Kesulitan yang dirasakan oleh pemerintah daerah dalam membuat neraca awal adalah mengumpulkan data aset, pencatatan dan penilaian aset SKPD. Hal ini terjadi karena data aset umumnya tidak dicatat dengan baik ketika diperoleh atau ketika dilakukan pembelian maupun ketika terjadi mutasi atau perubahan-perubahan aset, sehingga diperlukan penilaian ulang agar memperoleh nilai wajar (Yusuf, 2010).

Salah satu masalah utama pengelolaan barang (aset) daerah adalah ketidaktertiban dalam pengelolaan data barang (aset). Ini menyebabkan pemerintah daerah kesulitan untuk mengetahui secara pasti aset yang dikuasai/dikelolanya,

sehingga aset-aset yang dikelola pemerintah daerah cenderung tidak optimal dalam penggunaannya dan akan mengalami kesulitan untuk mengembangkan pemanfaatan aset pada masa yang akan datang (Siregar, 2004).

Dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah, Pemerintah Kota Batam belum menyelenggarakan penatausahaan barang milik daerah secara optimal. Hal ini dapat terlihat dari temuan mengenai penatausahaan aset yang selalu muncul dalam pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada Pemerintah Kota Batam Tahun Anggaran 2011 sampai dengan 2015 seperti pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1  
Temuan BPK Mengenai Aset Pada LKPD Kota Batam TA 2011 - 2015

No.	Tahun Anggaran	Temuan BPK atas Aset
1	2011	Penyajian Aset Tetap Pemerintah Kota Batam dalam Neraca per 31 Desember 2011 sebesar Rp2.444.756.714.650,13 tidak didukung bukti pencatatan yang tertib dan memadai.
2	2012	Penatausahaan Aset Tetap pada Pemerintah Kota Batam belum tertib.
3	2013	Pinjam pakai kendaraan dinas anggota DPRD tidak tertib dan Aset Tetap Rusak Berat sebesar Rp27.340.857.010,40 belum dihapuskan.
		Penatausahaan dan Pengelolaan Aset Tetap pada RSUD tidak tertib.
		Pengurangan Aset Tetap dalam neraca hasil inventarisasi Aset tanpa melalui mekanisme penghapusan barang.
4	2014	Saldo Aset Tetap belum memperhitungkan biaya renovasi, aset tetap ekstrakomptabel, dan aset rusak berat, serta pemanfaatan BMD pada 3 SKPD tidak dikelola dengan baik.
5	2015	Penatausahaan Aset Tetap pada SKPD Pemerintah Kota Batam Belum Optimal.

Sumber: LHP BPK atas LKPD Kota Batam TA 2011-2015

Untuk mendapatkan data aset tetap yang akurat, harus didukung dengan pencatatan dan rincian yang memadai. Data aset tetap akan lengkap dan dipercaya



jika penatausahaan aset antara fisik aset, dokumen kepemilikan/pendukung, penatausahaan dalam Buku Inventaris (BI) mempunyai kesesuaian. Untuk itu diperlukan adanya proses penatausahaan yang sistematis dan memadai untuk meningkatkan tingkat kepercayaan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah. Kepercayaan tersebut meliputi kebenaran terhadap lokasi/alamat aset, jumlah aset, pengguna aset, spesifikasi aset, dan nilai aset. Apabila kepercayaan terhadap aset tersebut sangat kurang, maka neraca juga akan sulit dipercaya kewajarannya. Selain itu, BPK selaku auditor akan lebih mudah menelusuri aset dan tidak akan menemukan keraguan dalam menilai tingkat kewajaran keberadaan aset baik secara administrasi ataupun secara fisik (Yusuf, 2010). Perkembangan nilai aset tetap pada Pemerintah Kota Batam dapat dilihat pada tabel dibawah.

Tabel 1.2  
Perkembangan Nilai Aset Tetap Pemerintah Kota Batam (dalam ribuan)

	2011	2012	2013	2014	2015
Tanah	812.579.820	812.579.820	749.870.988	690.111.380	698.096.302
Peralatan dan Mesin	290.167.517	374.188.273	377.436.650	463.040.825	523.416.264
Gedung dan Bangunan	595.049.354	659.219.106	802.632.222	1.040.468.451	1.204.654.898
Jalan, Irigasi, dan Jaringan	732.271.913	792.845.099	921.806.603	1.111.972.854	1.355.910.367
Aset Tetap Lainnya	14.688.108	15.227.361	22.221.067	28.567.601	38.096.514
Konstruksi Dalam Pengerjaan	-	3.024.001	1.182.661	10.436.710	6.626.923
Total Aset Tetap	2.444.756.714	2.657.083.663	2.875.150.194	3.344.597.823	3.826.801.271
Kenaikan Nilai Aset		8,68 %	8,21 %	16,33 %	14,42 %

Sumber: LKPD Pemerintah Kota Batam

Penelitian yang terkait dengan penatausahaan aset tetap sudah pernah dilakukan sebelumnya, diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Febri (2009), Mustika (2012), Ferawati (2012), Hilmah (2013), serta Kolinug (2015). Febri (2009) meneliti tentang Analisis Pelaksanaan Akuntansi dan Penatausahaan Aset Pemerintah Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2008 dan hasil dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa (1) pelaksanaan akuntansi aset di Kabupaten Tanah Datar belum terlaksana dengan baik karena belum adanya sistem dan prosedur akuntansi aset yang diundangkan melalui Peraturan Bupati; (2) Pelaksanaan akuntansi dan penatausahaan aset di Kabupaten Tanah Datar terkendala pada keterbatasan kemampuan personil yang melaksanakan proses akuntansi dan penatausahaan aset sehingga dalam pelaksanaannya belum mengikuti peraturan yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Mustika (2012) meneliti tentang Evaluasi Penatausahaan Aset Tetap Pemerintah Kota Padang dan hasil dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Padang belum dapat mencapai derajat kesesuaian sebesar 100%, karena rata-rata baik evaluasi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan maupun kelengkapan pengisian dokumen menghasilkan derajat kesesuaian sebesar 62% atau termasuk kategori sesuai terhadap Permendagri Nomor 17 Tahun 2007.

Hilmah (2013) meneliti tentang Analisis Pelaksanaan Penatausahaan dan Akuntansi Aset Tetap pada DPKA Kota Padang dan hasil dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa (1) Penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Padang belum efektif dilaksanakan sesuai Permendagri No.17 Tahun 2007; (2) Pelaksanaan

akuntansi aset tetap masih ada keterbatasan kemampuan pegawai yang melaksanakan proses akuntansi sehingga dalam pelaksanaan belum mengikuti peraturan yang berlaku.

Kolinug (2015) melakukan penelitian tentang Analisis Pengelolaan Aset Tetap pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Tomohon. Hasil dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa DPPKAD Kota Tomohon sebagai pembantu pengelola barang telah menerapkan 6 (enam) siklus dalam pengelolaan aset tetap. Dari 15 dokumen sumber yang diperlukan, hanya ada 13 (tiga belas) dokumen saja, sehingga pengelolaan aset tetap pada DPPKAD Kota Tomohon dengan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 belum sepenuhnya sesuai.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat indikasi belum optimalnya penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Batam, padahal penatausahaan aset tetap yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dibutuhkan untuk menjamin keakuratan nilai aset tetap. Oleh sebab itu, penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian dan membuat skripsi dengan judul “Evaluasi Penatausahaan Aset Tetap Pada Pemerintah Kota Batam”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang masalah yang diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan apa yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut, “Apakah penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Batam telah dilaksanakan sesuai dengan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007?”

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah dan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui apakah penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Batam telah dilaksanakan sesuai dengan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

- a. Bagi penulis, penelitian ini merupakan pembelajaran untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang proses penatausahaan aset tetap dengan mempelajari fakta dan realitas di lapangan.
- b. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi pemerintah daerah agar menjadi pertimbangan dalam mengevaluasi pelaksanaan penatausahaan aset tetap dan mengidentifikasi langkah-langkah yang dibutuhkan untuk mengoptimalkan pelaksanaannya.
- c. Bagi pihak lain atau pembaca, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan wawasan terhadap penelitian akuntansi yang berhubungan dengan penatausahaan aset tetap.

### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian akan dilaksanakan pada Pemerintah Kota Batam. Dalam penelitian ini, ruang lingkup penelitian hanya pada segi penatausahaan aset tetap yang meliputi:

1. Pembukuan
2. Inventarisasi
3. Pelaporan

## 1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- I. **BAB I Pendahuluan**, memuat tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.
- II. **BAB II Tinjauan Pustaka**, menguraikan tentang tinjauan pustaka, penelitian yang relevan, dan kerangka berpikir.
- III. **BAB III Metode Penelitian**, menguraikan desain penelitian, objek penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode pengolahan data.
- IV. **BAB IV Hasil dan Pembahasan**, menguraikan tentang gambaran umum Pemerintah Kota Batam, penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Batam, pengolahan data, dan pembahasan.
- V. **BAB V Penutup**, memuat kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran.

